



**Avis de l'Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés – ASTI  
asbl relatif à la proposition de révision de la Constitution du Grand-  
Duché du Luxembourg**

**Documents parlementaires 7700, 7755, 7777**

**Adopté par le Conseil d'Administration de l'ASTI le 4 octobre 2021**

## **1. Préambule**

L'Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés a décidé de formuler le présent avis concernant la proposition de révision de la Constitution du Grand-Duché du Luxembourg par autosaisine.

Notre prétention n'est pas d'émettre un avis juridique sur la proposition mais plutôt un avis politique par rapport aux différents aspects en lien avec le Vivre-ensemble.

Le processus de révision constitutionnelle entamé en 2005 par la Chambre de Députés semble ainsi toucher à sa fin, ce qui en soit mérite d'être salué, après tant d'avancées et reculs, marchandages politiques et beaucoup de discussions. Il serait incompréhensible qu'un pays qui se veut une démocratie et un État de Droit moderne puisse continuer à fonctionner avec une constitution qui date de 1868.

La méthode choisie par les partis soumissionnaires de diviser leur proposition en 4 parties et 4 projets de loi séparés, ne facilite pas la tâche des organisations de la société civile qui ne disposent pas des moyens des grandes organisations, pour pouvoir l'aviser. De même, le citoyen commun a beaucoup de difficulté à se retrouver dans les différents textes pour avoir une vue d'ensemble sur ce qui pourrait être la future Constitution du Luxembourg, laissant le flanc ouvert à des désinformations et à la manipulation de l'opinion publique.

La proposition qui est actuellement en discussion à la Chambre des Députés est le résultat d'un compromis politique entre les 4 principaux partis luxembourgeois, raison pour laquelle elle ne va pas aussi loin que nous aimerions, par exemple, en matière de participation citoyenne en général et des droits des ressortissants étrangers en particulier.

Pour l'ASTI, il importe de mettre en évidence les questions proches de nos préoccupations et lancer quelques alertes quant à des potentiels dangers pour un pays d'immigration que présentent certaines dispositions. Dans notre avis nous nous abstenons d'aviser la proposition relative à la Justice (document parlementaire 7575), en concentrant nos observations sur les propositions afférents à l'Organisation de l'État (7700), aux Droits et Libertés (7755) et à la Chambre des Députés et Conseil d'État (7777).

---

### **ASTI**

*association sans but lucratif reconnue d'utilité publique*

RCS Luxembourg F5199

10-12, rue Auguste Laval - L-1922 Luxembourg

tél. +352 43 83 33 -1 - fax. +352 42 08 71

[www.asti.lu](http://www.asti.lu) - [ensemble@asti.lu](mailto:ensemble@asti.lu)

CCPLULL ASTI - LU44 1111 0652 9615 0000

## **2. Remarques par proposition et par article**

### **a) Document parlementaire 7700 – Organisation de l'État**

Article 1<sup>er</sup> – nouvel libellé du Chapitre 1er

**Art. 4 (1) La langue du Grand-Duché de Luxembourg est le luxembourgeois. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande.**

L'ancrage constitutionnel d'une langue est assez rare dans les constitutions modernes. À titre d'exemple, la Constitution allemande ne fait aucune référence à la langue allemande. Il n'y a que l'article 3 (3)<sup>1</sup>, pour clairement énoncer que personne ne peut être discriminée ou privilégiée en fonction de sa langue !

Il est donc incompréhensible que le législateur veuille ancrer dans la Constitution la langue luxembourgeoise. La phrase (en français !) de la proposition de révision de l'article 4 nous conduit surtout à articuler notre discours sur deux aspects. La direction prise par le législateur révèle des points inquiétants et contraires à l'effort de cohésion sociale et par là néfaste à la stabilité même de la démocratie. Mais surtout ce choix semble être en totale incohérence par rapport à la réalité linguistique de la société luxembourgeoise dans son quotidien en 2021.

Même si l'article évoque l'existence des langues allemande et française, il laisse à la loi le soin de régler leur utilisation.

L'ancrage de la langue luxembourgeoise dans la Constitution et son caractère symbolique sont invoqués par les soumissionnaires pour motiver cette disposition, sauf que l'énoncé choisi ouvre la porte à des interprétations restrictives.

Si cette disposition était en vigueur au moment de la campagne électorale pour les élections européennes de 2019, le refus initial de RTL, de diffuser des spots électoraux dans d'autres langues que le luxembourgeois, aurait gain de cause, car « La langue du Grand-Duché de Luxembourg est le luxembourgeois ». La formulation est claire : si c'est « la » langue, c'est qu'il n'y en a pas d'autres !

Nous sommes d'avis que ce symbole clairement énoncé ne peut que creuser encore le clivage existant entre les diverses populations qui forment la société luxembourgeoise, en mettant d'un côté ceux qui maîtrisent la langue luxembourgeoise (en majorité des Luxembourgeois) et les autres, qui sont en majorité des étrangers.

L'autre aspect qui nous importe dans l'analyse de cet article concerne l'incohérence par rapport à la réalité linguistique de la société luxembourgeoise.

---

<sup>1</sup> Nul ne doit être discriminé ni privilégié en raison de son sexe, de son ascendance, de sa race, de sa langue, de sa patrie et de son origine, de sa croyance, de ses opinions religieuses ou politiques. – *texte original* : Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.

Comment comprendre ce postulat unilingue alors qu'au même moment fleurissent les écoles publiques dites internationales prônant le multilinguisme dans l'éducation ?

Comment comprendre que les enfants du Luxembourg sont alphabétisés en langue allemande ?

Comment comprendre alors que lors du bilan de compétences des enfants scolarisés à l'école luxembourgeoise, la langue luxembourgeoise n'entre pas dans les critères d'orientation contrairement aux langues française et allemande ?

Comment comprendre alors que la loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, allemande et française alors que comme le souligne la commission de Venise : « le luxembourgeois n'est pas systématiquement employé comme langue administrative, le français remplissant ce rôle » ?

Comment comprendre alors que de ce fait, les rapports des conseils communaux et commissions communales sont systématiquement écrits en français ?

Comment comprendre alors que la très grande majorité des étudiants luxembourgeois sont formés dans une autre langue que la langue luxembourgeoise que ce soit au Luxembourg d'ailleurs ou à l'étranger ?

Comment comprendre que les Députés prêtent serment en français ?

L'inscription du luxembourgeois dans la constitution permettra à l'extrême droite de mener le gouvernement par le bout du nez et de l'acculer à prendre des mesures absolument contre-productives comme l'alphabétisation en luxembourgeois dans certaines écoles, la rédaction en luxembourgeois (quel luxembourgeois ?) des textes officiels etc.

Ce n'est pas sans raison si l'Allemagne démocratique née sur les ruines du nazisme a soigneusement omis de fixer la langue allemande dans le « Grundrecht.

Le Luxembourg, petit pays européen, est grand par de nombreux côtés dont celui du multilinguisme.

Pour l'ASTI, le maintien de l'articulation actuelle, à savoir, « La loi réglera l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire » serait encore la meilleure des solutions.

## **b) Document parlementaire 7755 – Droits et Libertés**

Article 1<sup>er</sup> – nouvel libellé du Chapitre II

### ***Section 3. – des libertés publiques***

*Art. 11. (1) Les Luxembourgeois sont-égaux devant la loi  
(...)*

*Art. 11.bis Tout non-Luxembourgeois qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi*

La première remarque sur ces deux articles concerne le choix du mot « non-Luxembourgeois », repris dans d'autres parties des propositions de révision constitutionnelle.

Si nous pouvons comprendre que, dans le débat public, cette expression soit courante pour désigner les résidents de nationalité étrangère, de façon à éviter la charge négative qui est souvent associé au mot « étranger », il est difficilement compréhensible de l'utiliser dans un texte juridique, d'autant plus dans la Constitution. L'expression « non-Luxembourgeois » peut se prêter à différentes interprétations et permettre une insécurité juridique. Une formulation plus générale – « Toute personne qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché... », par exemple - serait préférable.

Cette observation relève néanmoins plutôt du détail, car le problème principal des deux articles en question est la distinction entre les Luxembourgeois et les « autres » dans l'énoncé du principe d'égalité.

Le refus de réunir, dans un même article relatif au principe d'égalité, les deux catégories, les Luxembourgeois et les étrangers est humiliant à tous les points de vue et d'un paternalisme honteux qui cherche son pareil.

Les auteurs de la proposition de loi ignorent délibérément le point 34 de l'avis<sup>2</sup> de la Commission de Venise relatif au principe d'égalité : « 34. *L'interdiction de la discrimination figurant à l'article 16.2, comme toutes les autres dispositions du chapitre 2, s'applique aux étrangers comme aux citoyens. Il conviendrait dès lors de revoir l'article 16.1.1 afin qu'il proclame le principe d'égalité devant la loi en général et non comme un droit réservé aux Luxembourgeois, en conformité avec le droit international. Une précision pourrait être apportée en ce sens que la loi peut prévoir une différence de traitement entre Luxembourgeois et étrangers en matière de droit de vote et d'éligibilité 11.* ».

Dans sa prise position, le Gouvernement est également défavorable à une telle disposition. En effet, on devrait préférer une formulation telle que : « Toutes les personnes sont égales devant la loi... » (Article 26 du Pacte international sur les droits civils et politiques, pour lequel le Luxembourg est partisan). De plus, on s'aperçoit au terme d'une étude en droit comparé que la plupart des Constitutions européennes préfèrent des formulations plus inclusives telles que « toutes personnes/tous les citoyens sont égaux devant la loi ».

Si la différence de traitement est maintenue, cette disposition est problématique, c'est même une hérésie. La Commission de Venise précisait, au point 34 : « *Une précision pourrait être apportée en ce sens que la loi peut prévoir une différence de traitement entre Luxembourgeois et étrangers en matière de droit de vote et d'éligibilité. Pour le reste, les différences de traitement fondées sur la nationalité restent possibles dans les*

---

<sup>2</sup> Le texte de l'avis de la Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit, du Conseil de l'Europe, plus connue sous le nom de Commission de Venise, que nous citons ici, se réfère à l'agencement des articles inclus dans la proposition de révision n°6030

*cas où elles procèdent 'd'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but' (article 16.1.2), et sous réserve des règles plus strictes résultant du droit de l'Union européenne et des traités internationaux ».* Or, dire que la protection des non-Luxembourgeois est limitée à la protection de la personne et des biens, sauf exceptions (actuel article 111 de la Constitution en vigueur), est plus restrictif et ne reflète pas l'intégralité des engagements internationaux actuels souscrits par le Luxembourg.

*Art. 25. Le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi.*

L'introduction du droit d'asile dans le chapitre des libertés ne peut-être que vivement saluée ! Le constituant prétend ainsi suivre la voie de la grande majorité des constitutions européennes et aller au-delà de la simple garantie donnée par les traités internationaux, notamment la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative aux réfugiés.

#### **Section 4. – Des objectifs à valeur constitutionnelle**

*Art. 31 à Art. 31septies*

Les articles 31 et suivants, introduisent des objectifs à valeur constitutionnelle :

- Droit de fonder une famille et au respect de la vie familiale ;
- Intérêt de l'enfant pris en considération de manière primordiale ;
- Droit de l'enfant, en matière d'opinion et de protection ;
- Droit au travail ;
- Dialogue social ;
- Vie dans la dignité et dans un logement approprié ;
- Protection de l'environnement humain et naturel (équilibre durable entre la conservation de la nature, sauvegarde de la biodiversité, satisfaction des besoins des générations présentes et futures) ;
- Lutte contre le dérèglement climatique et pour la neutralité climatique
- Reconnaissance des animaux comme êtres vivants non humains et protection de leur bien-être ;
- Garantie de l'accès à la culture ;
- Protection du patrimoine culturel ;
- Promotion de la liberté scientifique.

Cela constitue une avancée importante dans la mesure où ces notions sont, pour la plupart, absentes de l'actuelle constitution. Même si les objectifs à valeur constitutionnelle, contrairement aux droits fondamentaux et aux libertés publiques,

n'introduisent pas de droit positif individuel à effet direct, ils imposent au législateur de prendre les initiatives nécessaires pour les accomplir.

Ces notions font écho aux préoccupations des citoyens au Luxembourg, qui ont fait l'objet de manifestations au cours des derniers mois : marches pour le climat, manifestation pour le logement et création d'association de défense des locataires, défense du patrimoine, en particulier bâti, etc.

Ces articles obligent les gouvernements futurs à respecter ces objectifs et à œuvrer en leur faveur. Ils ouvrent la voie à des actions citoyennes de mise en accusation des gouvernements inactifs, comme on peut le voir dans plusieurs pays d'Europe où, par exemple, des actions en justice sont menées contre les États pour inaction face au dérèglement climatique et à la perte de biodiversité.

### c) Document parlementaire 7777 – Chambre des Députés et Conseil d'État

Article 1<sup>er</sup> – nouvel libellé du Chapitre IV

#### **Section 4 – Des autres attributions de la Chambre des Députés**

*Art. 67. La Chambre des Députés se prononce en séance publique sur les propositions motivées aux fins de légiférer, présentées par cent vingt-cinq et soutenues par douze mille cinq cents électeurs au moins. La loi règle l'exercice de ce droit d'initiative législative.*

*Art. 68. La Chambre des Députés peut décider d'avoir recours au référendum dans les cas, sous les conditions et avec les effets à déterminer par la loi.*

L'article 67 introduit le droit d'initiative législative citoyenne dans la Constitution, une innovation que nous saluons. Pour l'ASTI il y a néanmoins un regret : le fait que ce droit soit exclusivement attribué aux électeurs de la Chambre des Députés, donc aux Luxembourgeois, handicape cette proposition. Il ne s'agit pas ici d'un droit d'initiative législative direct, car les députés, doivent toujours se prononcer sur les propositions des citoyens. Il n'y aurait donc aucune contradiction entre accorder le droit d'initiative législative à tous les citoyens et maintenir le droit de vote législatif exclusivement aux Luxembourgeois car, de toute façon, il appartiendra toujours aux députés de se prononcer sur les propositions présentées.

Dans le sens inverse, l'article 68, en supprimant de la Constitution la condition d'électeur (donc Luxembourgeois) pour pouvoir participer à un référendum (actuel Article 51 – 7) ouvre finalement la voie à la participation de tous les résidents aux consultations que la Chambre, ce sur quoi l'ASTI se réjouit.



Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés asbl

vivre travailler et décider ensemble



## Résumé de nos observations, de leurs conséquences et de nos propositions sur la réforme de la Constitution

Annexe à l'avis de l'Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés relatif à la proposition de révision de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg  
Documents parlementaires 7700, 7755, 7777

Pour l'ASTI, il y a deux dispositions dans la proposition de révision constitutionnelle qui constituent des risques pour la cohésion du pays.

Document parlementaire et articles	Observations ASTI	Conséquences	Proposition ASTI
<p><b>Doc. Parlementaire 7700</b> <b>Article 1<sup>er</sup> – modif. Art.4 actuel</b></p> <p>La langue du Grand-duché du Luxembourg est le luxembourgeois.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Proposition en totale-décalage avec la réalité linguistique du pays ;</li><li>- Fournit à des nationalistes un argument massif pour revendiquer (à l'école, à l'administration) une place pour la langue luxembourgeoise qu'elle n'avait pas jusqu'à présent</li><li>- Induit de ce fait un moyen d'exclusion pour d'autres langues et ceux qui les parlent</li></ul>	<p>Risque de voir imposer à l'école une alphabétisation également en lux et à l'administration une rédaction des textes également en luxembourgeois</p> <p>Une scolarisation éclatée ; une masse de travail administratif contre-productive.</p> <p>Un exemple du risque d'exclusion : le refus de la diffusion de spots en langue française par RTL lors des élections européennes en 2019 aurait eu gain de cause</p>	<p>Laisser la formulation actuelle :</p> <p><b>La loi réglera l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire.</b></p>
<p><b>Doc. Parlementaire 7755</b> <b>Article 1<sup>er</sup> – modif. Art.11 actuel</b></p> <p>Art. 11(1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. (...)</p> <p>Art. 11.bis Tout non-Luxembourgeois qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- En contradiction avec certains pactes internationaux souscrits par le Luxembourg ;</li><li>- Dans un pays dont la population est constituée de 50% d'étrangers, c'est une proposition honteuse</li><li>- Ne prends pas en compte les propositions de la Commission de Venise et du Gouvernement ;</li><li>- Risque d'une utilisation future pour exclure les étrangers de certains droits sociaux.</li></ul>	<p>Inégalité des étrangers devant la loi</p> <p>Exemple : Une majorité parlementaire pourrait légiférer pour exclure les étrangers du REVIS ou des indemnités de chômage.</p>	<p>Prendre la formulation proposée par la Commission de Venise et suggérée par le Gouvernement – article 26 du Pacte international sur les droits civils et politiques :</p> <p><b>Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi.</b></p>